

Yttrande över förslagen till regeringen i Miljömålrådets årsrapport 2021, ärendenummer: NV-02027-15

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerade förslag till regeringen. VTI lämnar synpunkter på de (fem) förslag som befinner sig inom VTI:s kompetens- och ansvarsområde, dvs transportområdet.

Förslagen om etappmål för tjänsteresor och beställarnätverk för tjänsteresor

Dessa två förslag riktar sig till statliga myndigheter och syftet med dem är att minska utsläppen av koldioxid från tjänsteresor. VTI delar Klimatpolitiska rådets m.fl. bedömning om att de styrmedel och åtgärder som har beslutats hittills inte är tillräckliga för att målet ska nås om att minska utsläppen av koldioxid från inrikes transporter (flyget undantaget) med minst 70 procent från 2010 till 2030. Fler styrmedel eller en skärpning av befintliga styrmedel behövs således. De statliga myndigheterna¹ har minskat sina koldioxidutsläpp från tjänsteresor och transporter med 9 procent från 2011 till 2019.

Staten är en stor och viktig aktör och bör vara ett föredöme när det gäller åtgärder för att miljö kvalitetsmålen och de 17 globala målen i Agenda 2030 ska nås. Det staten gör kan förutom att vara ett föredöme även förändra marknaden så att icke statliga aktörer lättare kan följa statens exempel. Erfarenheterna från Covid-19 har visat att fysiska möten i stor utsträckning kan ersättas med videomöten. Det kan till och med i många fall vara mer effektivt med videomöten då det innebär att man sparar mycket tid. Att helt undvika fysiska möten är dock varken rimligt eller önskvärt då den typen av möten ger andra möjligheter till kontakter som videomöten inte kan ge.

Det föreslagna etappmålet innebär att de statliga myndigheternas utsläpp från inrikes och utrikes tjänsteresor ska minska med 50 procent från 2019 års nivå till 2030. Förslaget innebär också en viss flexibilitet i och med att vissa myndigheter kan minska sina utsläpp mindre om andra minskar sina mer. Det är positivt med den flexibiliteten eftersom olika myndigheter sannolikt har kommit olika långt i arbetet med att minska klimatpåverkan från sina tjänsteresor men också för att myndigheterna har olika stor möjlighet att påverka både mängden tjänsteresor och resornas destination.

Minskning av myndigheters tjänsteresor kan ske både genom att välja resor som är mindre koldioxidbelastande och genom att ersätta fysiska möten med videomöten. I vilken utsträckning det är möjligt att ersätta resor med videomöten beror bl.a. på i vilken utsträckning videomöten fortsatt kommer att finnas kvar när pandemin har försvunnit. VTI gör bedömningen att den goda erfarenheten

¹ De 187 statliga myndigheter som lyder under förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

från videomöten under pandemin gör att rena videomöten och möten med både deltagande via video och fysiskt kommer var betydligt vanligare efter pandemin än vad som var fallet före.

Färre tjänsteresor och tjänsteresor med mindre miljöbelastande fordon och transportslag kan bidra till andra positiva effekter utöver minskad klimatpåverkan som t.ex. minskat buller, minskat antal olyckor, minskade utsläpp av luftföroreningar, minskad trängsel, minskade utsläpp av mikroplast i form av däck- och vägslitagepartiklar samt minskad energianvändning.

Sannolikt är det kostnadseffektivt att ersätta en del fysiska möten med videomöten. Var gränsen går för hur stor utsläppsminskning som kan genomföras kostnadseffektivt genom att ersätta fysiska möten med videomöten men också genom att välja transportsätt som släpper ut mindre koldioxid är svårt att bedöma utan mer omfattande underlag och beräkningar. En komplicerande faktor när det gäller att beräkna kostnadseffektiviteten är att förslaget inte styr hur utsläppen ska minskas vilket samtidigt möjliggör för myndigheterna att använda sig av de mest kostnadseffektiva åtgärderna inom ramen för målet.

Angående uppföljningen av målet att minska klimatpåverkan står att ”Man bör överväga om myndigheternas uppföljning och redovisning av utsläpp från tjänsteresor och transporter bör inbegripa även utsläpp av andra växthusgaser samt höghöjdseffekten omräknat till koldioxidekvivalenter” (s. 40). Vad som avses med ”transporter” behöver klargöras då målet som det formuleras på alla andra platser i Miljömålsrådets årsrapport är begränsat till tjänsteresor.

VTI anser att höghöjdseffekten bör inkluderas i uppföljningen eftersom den utgör minst hälften av klimatpåverkan från flygresor, särskilt vid längre resor, samtidigt som två tredjedelar av klimatpåverkan från myndigheternas tjänsteresor kommer från flygresor. Om höghöjdseffekten utelämnas skulle minst 40 procent av klimatpåverkan från tjänsteresor utelämnas samtidigt som flyget framstår som ett bättre klimatalternativ än vad det faktiskt är vilket kan styra fel vid val av färdmedel. Om förslaget om klimatdeklarationer² för långväga resor blir verklighet kommer det att underlätta valet av klimatsmarta resor för alla aktörer. VTI anser att en analys bör genomföras för att bedöma om och i så fall hur styrmedlet om miljödeklarationer för långväga resor samt etappmålet och ett beställarnätverk för statliga tjänsteresor kan samverka på ett effektivt sätt. Överlappande styrmedel som minskar effektiviteten bör undvikas.

VTI gör bedömningen att ett beställarnätverk för offentliga tjänsteresor kan bidra till att nå mål om att minska utsläppen från statliga tjänsteresor med 50 procent från 2019 års nivå till 2030. Dessutom kan ett beställarnätverk för statliga tjänsteresor med låga utsläpp av växthusgaser påverka marknaden för icke statliga tjänsteresor och resor i stort och därmed utsläppen från andra aktörers resor.

Beställarnätverket bidrar till den minskning av utsläppen som kan erhållas genom att minska utsläppen från de resor som genomförs snarare än att minska utsläppen genom att undvika resor och ersätta resor med andra alternativ. I förslaget (s. 40) står att beställarnätverket på lång sikt inte enbart ska bidra till målet Begränsad klimatpåverkan utan också till målen Frisk Luft och Bara naturlig försurning. Hur prioriteringen mellan dessa mål ska genomföras vid beställning av tjänsteresor framgår dock inte av förslaget.

Enligt förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter och Naturvårdsverkets vägledning för miljöledning i staten omfattar myndigheternas miljöledningssystem utöver tjänsteresor

² Klimatdeklarationer, promemoria.

<https://www.regeringen.se/4a5be5/contentassets/7e63b3bcab4c4599b01cf01df4890a40/klimatdeklarationer>

även bl.a. transporter av varor som transporteras till och från myndigheten³. VTI anser att regeringen därför borde överväga om ett mål även för transporter av varor bör införas och om beställarnätverket i så fall även ska omfatta den typen av transporter.

Då samhällsekonomisk effektivitet är ett centralt mål inom transportpolitiken generellt väljer VTI att föra ett avslutande resonemang kring de båda förslagen ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det sker utifrån utgångspunkten att EU och Sverige har en bred uppsättning styrmedel för att hantera utsläpp av koldioxid. Ett viktigt mål för utformningen av dessa styrmedel är att de var och en för sig och tillsammans är så effektiva som möjligt. Det senaste förslagen till ett styrmedelspaket för EU ”Fit for 55” motiveras av att det bedöms att gällande styrmedel inte räcker för att nå målen och det är utformat för att nå EU:s mål. Dessa beräknas också av kommissionen att kunna nås.

För Sverige saknas i stor utsträckning en samlad konsekvensanalys av beslutade styrmedel. Detta i kombination med avsaknad av bedömningar av konsekvenserna av uteblivna tjänsteresor gör det svårt att bedöma de båda föreslagna styrmedlens relativa effektivitet. En rimlig utgångspunkt för en samhällsekonomisk analys är att utgå ifrån uppskattningar av marginalkostnaderna för att minska Sveriges klimatbelastning med olika styrmedel. En sådan görs exempelvis för Belgien i Ovaere och Proost (2021).⁴ Denna indikerar att ökad koldioxidprissättning av flygets bränsle skulle innebära relativt låga samhällskostnader jämfört med andra klimatåtgärder. Detta indikerar att styrmedel som ökar priset på flygresor skulle vara effektiva även i Sverige. Därav följer dock inte att en schablonmässig neddragning av tjänsteresor är en samhällsekonomiskt bra åtgärd.

Tyvärr saknas i stor utsträckning en samhällsekonomisk analys av hur förslagen verkar i förhållande till övriga styrmedel på flygområdet. För tjänsteresor med bil kommer kostnader för fossila bränslen att öka för att bidra till måluppfyllelse. Det framstår därmed som en risk att en stor minskning av tjänsteresor skulle kunna innebära större skador på myndigheters verksamhet än nyttan av de minskade miljöeffekterna. En tillitsbaserad styrning av tjänsteresor i kombination med skärpta generella styrmedel mot flygets och biltrafikens koldioxidutsläpp och andra externaliteter framstår därmed som mer ändamålsenlig.

Förslaget att låta Trafikverket utreda förslag till ändrat regelverk för stöd till enskilda vägar

VTI är positivt till förslaget att låta Trafikverket utreda förutsättningar och föreslå åtgärder för att utveckla befintligt system för ekonomiskt stöd till enskilda väghållare så att stöd även kan ges för åtgärder som stärker viktiga natur- och kulturvärden för grön infrastruktur. Den biologiska mångfalden utvecklas negativt och andelen rödlistade arter har ökat gradvis de senaste 20 åren⁵. De flesta hotade arterna är knutna till jordbruks- och skogslandskapet, och det är igenväxning och avverkning som är de viktigaste orsakerna samtidigt som den pågående klimatpåverkan ökar i betydelse. Igenväxning av ängs- och hagmark gör att vissa växter har minskat kraftigt i landskapet. En del återfinns i vägrenar där marken ofta är näringsfattig och gynnar en rik biologisk mångfald av både blommor och pollinerande insekter. Vägar kan utgöra spridningskorridorer för hotade arter. Tyvärr kan de också fungera som spridningskorridorer för invasiva arter som t.ex. blomsterlupin och parkslide. Det enskilda vägnätet omfattar fyra gånger längden av det statliga vägnätet och vägrenarna utgör en icke

³Naturvårdsverket, 2017. Vägledning för miljöledning i staten, rapport nr 6768. Se sid. 47.

<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6768-7.pdf>

⁴ [wp_21_1031.pdf \(ugent.be\)](#)

⁵Artdatabanken, SLU. <https://www.artdatabanken.se/var-verksamhet/rodlistning/Sammanfattning-rodlista-2020/>

oansenlig yta mark som fortsatt med rätt skötsel kan utgöra ett viktigt bidrag till att bevara den biologiska mångfalden och värdefulla kulturvärden. Om en ändring i det befintliga stödsystemet till enskilda väghållare kan ge mer information om kultur- och miljövärden i anslutning till enskilda vägar samt bidra till att värdefulla kulturvärden bevaras och den biologiska mångfalden gynnas så bör en sådan ändring i stödsystemet utredas och ett förslag till ändrat regelverk utarbetas.

Förslaget att ge Trafikverket möjlighet att teckna naturvårdsavtal samt förslaget att ge möjlighet att överlåta förvaltningsavtal från Trafikverket till Naturvårdsverket och länsstyrelserna

Enligt förslaget att ge Trafikverket möjlighet att teckna naturvårdsavtal får Trafikverket samma möjlighet som bl.a. Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna att utnyttja avtalsformen naturvårdsavtal. Ett sådant avtal kan träffas mellan myndigheter och markägare för att skydda och utveckla miljön i ett område i max 50 år. Förslaget innebär att Trafikverket ska kunna teckna avtal med markägare för att kompensera för skada på skyddsvärd miljö i samband med infrastrukturprojekt. Det finns enligt VTI:s bedömning fördelar men också risker med en sådan möjlighet beroende på hur den utnyttjas. VTI är positivt till att en försöksverksamhet genomförs i några utvalda län och att den sker i samarbete med länsstyrelsen och Naturvårdsverket så att de erfarenheter beträffande osäkerheter och risker som finns kan beaktas och hanteras inför ett eventuellt slutligt förslag. Det finns också internationella erfarenheter av olika typer av kompensationslagstiftning i samband med transportinfrastruktur som bör beaktas vid utarbetandet av ett slutligt förslag.

I Miljömålsrådets årsrapport står att kompensation ”ökar möjligheterna för att slippa prioritera mellan hållbarhetsaspekterna tillgänglighet och miljö i samband med byggande av transportinfrastruktur” (s. 116). VTI önskar betona att enligt 6 kap MB ska Trafikverket i första hand undvika miljöpåverkan vid t.ex. byggandet av infrastruktur. I andra hand bör Trafikverket så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt begränsa miljöpåverkan. Först när dessa möjligheter är uttömda bör kompensationsåtgärder i form av naturvårdsavtal aktualiseras. Det finns en risk för att Trafikverket inte anstränger sig lika mycket för att undvika och begränsa miljöpåverkan om möjligheten till kompensationsåtgärder finns som alternativ. I sammanhanget bör också beaktas att när en prioritering mellan tillgänglighet (funktionsmålet) och miljö (som ingår i hänsynsmålet) behöver göras så har regeringen slagit fast att ”för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet”⁶. Det innebär att hänsynsmålet som inkluderar miljö, hälsa och trafiksäkerhet, sätter ramarna för det övergripande transportpolitiska målet och för tillgängligheten.

En kompensationsåtgärd i form av anläggning av t.ex. en groddjursdamm som varar högst 50 år måste i många fall betraktas som en kort tidsrymd. Vissa naturvärden kan inte kompenseras på detta sätt t.ex. träd som planteras växer långsamt och kan bli mycket gamla, ekar upp mot 1 000 år. Det är först när de är flera hundra år som de uppnår de högsta värdena för biologisk mångfald. Ännu svårare är det att kompensera för skyddsvärda geologiska formationer som kan vara mer än 100-tals miljoner år gamla.

⁶ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/> En liknande formulering finns på sid. 30 i prop. 2008/09:83 Mål för framtidens resor och transporter och i inriktningsunderlaget till en nationell transportinfrastrukturplan för kommande planperiod där det står att ”Ska klimatmålet nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet” (regeringsbeslut I2020/01827/TP, 2020-06-25).

Dessutom kan man knappast hävda att ett område som skyddas genom kompensation innebär någon kompensation om området inte är hotat.

Frågan är om och när kompensation genom naturvårdsavtal är en rimlig åtgärd. Svaret beror, som framgår ovan, på en rad faktorer som delvis ligger utanför Trafikverkets kompetensområde. VTI anser att länsstyrelsen därför bör få ett avgörande inflyttande över när och i så fall i vilken form en kompensation är rimlig. Att ge länsstyrelsen den rollen är också rimligt med tanke på att förslaget innebär att Trafikverket och länsstyrelserna i samverkan tecknar avtal i en process som skapar förutsättning för att länsstyrelsen senare ska kunna svara för avtalet och vidare förvaltning av området. I Miljömålsrådets rapport står att alternativet till förslaget är att ”infrastruktur fortsätter att byggas med bestående intrång i landskapet” (sid. 121). Oavsett om detta förslag bli verklighet eller inte kommer byggandet av ny infrastruktur medföra bestående intrång i landskapet. Förslaget löser inte detta problem men kan om det utformas och används på lämpligt sätt kompensera för viss skada. Det vill säga det blir bättre än alternativet allt annat lika och ingen kompensation vidtas.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit stabsdirektör Åsa Aretun. I beredningen har även forskningschef Mikael Johannesson och senior forskare Roger Pyddoke deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI